

Politique étrangère : un Congrès plus exigeant

C'est avec une vigueur nouvelle que le Congrès affiche son opposition aux initiatives du gouvernement en matière de politique étrangère. M. Jeremy Rosner, membre de la Fondation Carnegie pour la paix internationale, dénonce « la politisation croissante » de ce dossier par le Congrès. Ancien assistant du président Clinton pour les affaires législatives, M. Rosner est professeur à l'Ecole d'administration des affaires étrangères de l'American University à Washington.

Pratiquement tous les Présidents américains depuis George Washington ont vu leurs initiatives en matière de politique étrangère compliquées en raison du pouvoir que la Constitution confère au Congrès dans ce domaine. C'est en effet le pouvoir législatif qui alloue les ressources fiscales, ratifie les traités, approuve les nominations et tranche toutes les affaires extérieures. Depuis le refus du Sénat en 1920 d'adhérer à la Société des Nations jusqu'aux réductions effectuées cette année sur le budget des affaires étrangères, les législateurs américains ont,

tout au long du siècle, façonné le rôle des Etats-Unis dans le monde, directement ou non, pour le bien et pour le mal.

Dans ce contexte, le côté polémique et parfois alarmant du Congrès actuel en matière de politique étrangère est sans précédent. Avec la fin de la guerre froide, les législateurs se sont aperçus qu'ils s'exposaient à un risque moins grand aux urnes en bafouant l'autorité du Président à l'étranger*. Ce nouvel aplomb en politique étrangère s'est manifesté dès que le drapeau soviétique a été descendu de la hampe du Kremlin, le jour de Noël 1991.

De la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'à cette date, les Présidents américains avaient obtenu le consentement du Congrès sur la plupart des questions de sécurité nationale. En revanche, en 1992, le président Bush a remporté moins de 50% des votes des parlementaires, chiffre surprenant si l'on consi-

* *Jeremy Rosner a décrit la lutte que se livrent le Congrès et l'Exécutif en matière de politique étrangère dans son ouvrage *The New Tug-of-War: Congress, the Executive Branch and National Security* (Carnegie Endowment for International Peace, 1995).*

dère le respect que lui avait apporté la victoire de la coalition dirigée par les Etats-Unis lors de la guerre du Golfe. Il y a aujourd'hui une nouvelle virulence dans les attaques du Congrès contre l'aide étrangère, les institutions financières internationales, le commerce extérieur, le maintien de la paix, les Nations Unies et pratiquement tous les programmes multilatéraux.

Ce nouvel activisme du Congrès est à replacer dans son contexte. S'il est vrai que le Congrès influence la politique des Etats-Unis en matière de sécurité nationale, ce n'est pas lui qui fixe le cap que suit le navire. Le Président est le commandant en chef de la nation et la Maison Blanche a la haute main sur la formulation de la politique étrangère du pays et de la conduite de la diplomatie. Au cours du siècle, le Congrès a forcé cinq fois seulement l'adoption d'un texte de loi sur la sécurité nationale en passant outre à un veto présidentiel, et pas une fois depuis l'imposition de sanctions économiques contre l'Afrique du Sud, en 1986, malgré les objections du président Reagan.

Il est intéressant de noter que,

– suite page 3

Sommaire

<i>Etats-Unis</i>	
Politique étrangère: un Congrès plus exigeant	1
Pays pauvres: jusqu'à 80% de réduction de la dette	4
<i>Echanges commerciaux</i>	
Washington renouvelle le GSP	5
<i>Aide à l'étranger</i>	
Pour une plus grande efficacité de l'aide en Afrique	6
Interview	
M. Jannik Linbaek, Vice-Président exécutif de la SFI	8
Le secteur privé, pôle de croissance	
Soutien aux entreprises africaines	9
Promouvoir un développement durable	10
<i>Relations internationales</i>	
Désarmement: un monde plus sûr	11
<i>Développement</i>	
Renforcer la sécurité alimentaire	12
Les objectifs de Washington	13
<i>Culture</i>	
Le sens du terroir dans la littérature américaine	14
<i>Publications</i>	
Justice et Démocratie	16

AFRIQUE ETATS-UNIS est une publication bimestrielle des Services américains d'information et de relations culturelles (USIS), ayant pour but de faire connaître les événements politiques, économiques et culturels aux Etats-Unis ainsi que les relations entre Washington et l'Afrique. Certains articles ne reflètent pas nécessairement les points de vue du gouvernement américain, et ne peuvent être reproduits sans autorisation.

– suite de la page 1

malgré l'hostilité du Congrès, le Président a su obtenir l'approbation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), du nouvel accord du GATT ainsi que d'une nouvelle aide en faveur du processus de paix au Proche-Orient et de la démocratisation des Etats de l'ancien bloc soviétique, réussir le déploiement de troupes en Haïti et en Bosnie, préserver la présence stabilisatrice de soldats américains en Europe et en Asie de l'Est et obtenir la ratification du Traité START-II de réduction des armes stratégiques.

Pourtant, quelque chose a changé et ce n'est pas dû seulement au fait que les républicains soient majoritaires depuis les élections de 1994 – ce pour la première fois depuis quarante ans. La 104^e législature n'a jamais connu une opposition aussi vigoureuse aux initiatives du gouvernement Clinton en matière de politique étrangère.

Il y a une multitude d'exemples. Le Congrès a ostensiblement critiqué les déploiements de troupes américaines en Bosnie et en Haïti, sans aller, il est vrai, jusqu'à les autoriser ni les interdire. Le sénateur Jesse Helms de Caroline du Nord, président de la Commission sénatoriale des Affaires étrangères, a qualifié l'aide étrangère de « dépenses à fonds perdus » et a bloqué la signature d'importants traités visant la limitation des armements, tels que la Convention relative aux armes chimiques. Le sénateur Phil Gramm du Texas, aspirant brièvement à la nomination de son parti pour l'élection présidentielle et ex-président d'un groupe qui finance la diplomatie américaine, a quant à lui opéré des coupes sombres dans le budget du département d'Etat.

Le Congrès inquiète particulièrement en raison de sa tendance à ne pas faire cas du point de vue des grands alliés des Etats-Unis sur un certain nombre de questions pres-

santes. Par exemple, les alliés européens des Etats-Unis ont été troublés par la tentative infructueuse du Congrès de forcer Washington à violer unilatéralement l'embargo international sur les armes à la Bosnie. Les relations avec le Mexique ont également souffert des attaques du Congrès contre l'immigration, légale ou illégale.

La politisation de plus en plus marquée de la politique étrangère est l'un des traits frappants du changement observé au Congrès. Pendant la guerre froide, il y avait au moins un effort pour minimiser les divergences de vues entre les partis en matière de politique extérieure, et les Présidents sont généralement parvenus à obtenir l'appui de la majorité des deux partis politiques sur la plupart des votes concernant la sécurité nationale. S'il est vrai que cette tendance a commencé à s'estomper dans les années 70, le Congrès actuel a néanmoins fait plonger la courbe de l'esprit bipartite. Le pourcentage des votes remportés grâce au soutien de la majorité au sein des deux partis sur les grandes questions de sécurité nationale est à présent de 15% seulement.

Cette tendance s'affirme alors qu'apparaissent d'étranges coalitions suscitées par certaines questions, telles que l'ALENA et l'application de la clause de la nation la plus favorisée à la Chine, qui ont mobilisé les opinions populistes et protectionnistes au sein des deux partis. De telles scissions politiques sont particulièrement visibles dans le parti républicain, qui a perdu la cohésion que lui conférait la lutte contre le communisme et qui, pendant la guerre froide, unissait ses factions isolationnistes et internationalistes.

Le comportement du Congrès est également devenu plus imprévisible. L'an dernier, le président de la Chambre des représentants, M. Newt Gingrich, a inopinément suggéré que les Etats-Unis reconnaissent

Taiwan, revenant quelques jours plus tard sur sa position. Malgré des décennies de soutien aux initiatives visant la libéralisation des échanges commerciaux, l'ex-chef de la majorité au Sénat, M. Robert Dole, s'est plaint que les Etats-Unis « s'étouffent » sur les accords de libre-échange.

Plusieurs facteurs sont venus alimenter cet antagonisme acerbe du Congrès à l'égard de la politique extérieure. L'un a trait à l'ampleur du changement survenu dans la composition du Congrès. Après les raz-de-marée de nouveaux venus en 1992 et 1994, la Chambre des représentants est aujourd'hui composée, pour plus de la moitié, de membres élus après le démantèlement du mur de Berlin. A en juger par le nombre de départs à la retraite annoncés cette année, celui des renouvellements devrait rester élevé. Les opinions des nouveaux membres indiquent qu'ils ont été élus plus pour leurs positions à l'égard de la politique intérieure que pour des préoccupations de politique étrangère. Comparés à leurs aînés, ils sont moins nombreux à avoir servi dans l'armée, et sont résolument moins ouverts à l'aide étrangère et au libre-échange. Ils ont en outre critiqué ouvertement plusieurs questions de politique étrangère, défiant souvent non seulement le Président mais aussi leurs propres chefs de file.

Alors que le Congrès est animé par des opinions plus opposées en politique étrangère, il perd aussi un bon nombre de voix modérées au sein des deux partis. Ainsi, au Sénat, parmi ceux qui ne brigueront pas un nouveau mandat figurent les démocrates Sam Nunn de Georgie et James Exon du Nebraska, et les républicains William Cohen du Maine et Nancy Kassebaum du Kansas, chantres d'une politique étrangère et de défense centristes. Cette « désertion du centre » est l'expression de tendances plus larges de la politique

américaine. L'attrance du Sud des Etats-Unis pour les républicains et le désenchantement croissant à l'égard des deux grands partis ont poussé le centre de gravité vers les extrêmes. A la Chambre, les chefs de file démocrates se situent à la gauche des militants du parti, tandis que la majorité républicaine a donné à son parti des dirigeants nettement idéologiques.

Les nouvelles positions du Congrès en politique étrangère posent de véritables problèmes non seulement pour le gouvernement actuel mais pour celui qui lui succédera. Face au peu d'intérêt que suscite la politique étrangère et aux pressions plus marquées en faveur d'une réduction du déficit du budget fédéral, il sera difficile de persuader le Congrès d'allouer des crédits suffisants à l'aide extérieure. Il sera également difficile au gouvernement d'empêcher que les pressions partisans au Congrès n'entraînent la politique américaine dans un mouvement de balancier entre deux extrêmes, notamment vis-à-vis de la Chine, de la Russie et d'autres Etats avec lesquels les Etats-Unis doivent poursuivre des stratégies axées sur la patience, malgré des relations difficiles et complexes.

La Constitution a encouragé « la lutte pour le privilège de diriger la politique étrangère des Etats Unis ». Il ne serait guère réaliste de penser que les Etats-Unis puissent exister sans tensions entre le Congrès et la Maison Blanche en politique étrangère. Cependant, les deux partis peuvent utiliser cet antagonisme d'une façon plus ou moins efficace. Le défi pour le Congrès comme pour les Présidents à venir sera de respecter les prérogatives institutionnelles de l'un et de l'autre en politique étrangère, tout en veillant à ce que le pays puisse répondre de manière énergique aux possibilités comme aux enjeux les plus importants en matière de sécurité. ■

PAYS PAUVRES : JUSQU'À 80 % DE RÉDUCTION DE LA DETTE

L'initiative multilatérale visant à ramener la dette des pays en développement à un niveau maîtrisable – l'un des principaux thèmes du sommet des sept grands pays industriels (G7) à Lyon en juin dernier – sera vraisemblablement lancée avant la fin de l'année, a déclaré le 30 septembre à Washington, le secrétaire américain au Trésor, M. Robert Rubin. Fortement appuyé par les Etats Unis, cet allègement exceptionnel concerne les pays les plus lourdement endettés, dont la plupart se trouvent en Afrique subsaharienne.

Les mécanismes de réduction de la dette font intervenir le Club de Paris (groupe de pays créanciers qui renégocient la dette des PVD), le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Les membres du Club de Paris ont décidé d'accorder à certains de leurs emprunteurs une réduction de dette pouvant aller jusqu'à 80 %, contre 67 % depuis l'accord pris par le G7 à Naples en 1995. L'effort consenti par l'ensemble des créanciers pourrait permettre aux pays concernés d'économiser environ 7,7 milliards de dollars sur le remboursement de leur dette.

Les pays pouvant bénéficier de cet allègement doivent être membres de l'Association internationale de développement (IDA) – filiale de la Banque mondiale qui accorde des prêts aux pays pauvres à des taux préférentiels – et mettre en place ou poursuivre des réformes approuvées par le FMI ou la Banque mondiale. Selon ces deux institutions, quarante et un pays pourraient bénéficier de la nouvelle réduction de dette, bien que le poids de la dette soit, pour la plupart d'entre eux, considéré comme étant maîtrisable. Ce n'est pas le cas pour huit pays : Burundi, Guinée-Bissau, Nicaragua, Mozambique, São Tomé et Príncipe, Soudan, Zaïre et Zambie. Douze autres – dont le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, l'Ethiopie, Madagascar, le Niger, le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda – sont considérés comme étant « potentiellement stressés ».

Ainsi qu'elle l'avait annoncé, la Banque mondiale a confirmé qu'elle consacrerait, dans un premier temps, 500 millions de dollars à cette initiative, puis quelque 2 milliards de dollars au cours des années à venir. La participation financière du FMI à cette initiative sera assurée en majorité par des contributions bilatérales des pays membres, et éventuellement par la vente d'une partie de ses réserves en or. Les autres banques multilatérales, telle la Banque africaine de développement, créeront des fonds d'affectation spéciale totalisant plus de 2 milliards de dollars.

Les principaux créanciers des PVD sont les membres du Club de Paris qui détiennent environ 70 % de la dette bilatérale. Les Etats-Unis détiennent près de 9 % de la dette bilatérale.

Washington renouvelle le GSP

La politique des Etats-Unis en matière de développement prévoit depuis longtemps des mécanismes destinés à inciter les pays en développement (PVD) à exporter leurs produits sur le marché américain. Ces mécanismes, tel le Système généralisé de préférences (GSP), qui reposent sur l'élimination ou la réduction des droits de douane, se sont révélés particulièrement efficaces puisqu'ils ont aidé certains exportateurs de ces pays à s'implanter aux Etats-Unis.

Le GSP américain a été renouvelé en août 1996, avec effet rétroactif pour les importations effectuées depuis le 31 juillet 1995, date à laquelle la loi précédente sur le GSP a expiré. La nouvelle loi proroge le GSP jusqu'au 31 mai 1997.

Le système de préférences américain concerne plus de 4 450 produits, à l'exception notable des articles de voyage, d'habillement et des chaussures. En 1994, dernière année complète du programme, la valeur des produits importés en franchise aux Etats-Unis dans le cadre du GSP était d'environ vingt milliards de dollars.

La nouvelle législation

La loi américaine prévoit l'examen annuel de la liste des produits admissibles, certains pouvant être ajoutés, d'autres retirés. Pour des raisons de compétitivité, des limites peuvent être imposées aux importations d'un article désigné au titre du GSP si le total des importations dépasse un certain montant. Selon la nouvelle législation, le plafond pour un produit entrant aux Etats-Unis dans le cadre du GSP est de 75 millions de dollars pour 1996, et de 80 millions de dollars pour 1997. Certaines dérogations sont toute-

fois prévues pour les importations provenant des pays les moins avancés.

Est également prévu un processus annuel permettant à un demandeur de requérir qu'un pays bénéficiaire du GSP soit privé de son droit à bénéficier de ce système en cas de violation du droit international du travail ou en cas de non-observation des droits concernant la propriété intellectuelle.

Comme c'est le cas pour la plupart des programmes de préférences tarifaires, quelques grands pays fournissent la majeure partie des produits importés dans le cadre du GSP. Toutefois, les pays ne peuvent plus se prévaloir du GSP lorsque, par exemple, leur revenu par habitant dépasse un certain niveau, de sorte que la liste des bénéficiaires varie. En 1989, le Mexique était le plus important bénéficiaire du GSP jusqu'à son retrait du programme, en janvier 1994, à l'entrée en vigueur de l'Ac-

cord de libre-échange nord-américain (ALENA).

Conditions d'admissibilité

Des conditions plus rigoureuses sont fixées par la nouvelle loi qui requiert que soit utilisée la définition de la Banque mondiale pour les pays à revenu élevé. En 1994, tout pays dont le produit intérieur brut par habitant était de 11 000 dollars ne pouvait être bénéficiaire du GSP. La définition de pays à revenu élevé de la Banque fixe le PIB par habitant à 8 600 dollars. Le Système généralisé de préférences a été institué le 1er janvier 1976 par les Etats-Unis et dix-neuf autres pays industrialisés, comme mesure de préférence unilatérale en faveur des PVD. Depuis, le GSP a été étendu aux pays d'Europe de l'Est et aux nouveaux Etats indépendants de l'ancien bloc soviétique. Actuellement, 149 pays et territoires peuvent se prévaloir de ce programme. ■

Stimuler le développement en Afrique du Sud

L'Agence américaine du commerce et du développement (TDA) a accordé une subvention de 800 000 dollars à une société sud-africaine, l'Industrial Development Corporation, pour lui permettre d'entreprendre une étude de faisabilité concernant la construction d'une usine sidérurgique. Cette installation, qui devrait avoir une production initiale de quatre millions de tonnes par an, est l'un des grands projets du gouvernement d'Afrique du Sud. Selon M. Joseph Grandmaison, directeur de la TDA, la mise en œuvre de ce projet aura un double impact : créer des emplois et encourager le développement économique. Une équipe d'ingénieurs américains et sud-africains doit être réunie prochainement afin d'examiner les aspects techniques, environnementaux et financiers du projet.

La TDA a déjà fourni une partie du financement d'une usine de laminage en Afrique du Sud et d'une installation de traitement du glycol dans le Kwazulu-Natal. Elle finance également les frais de séjour de responsables sud-africains travaillant dans les domaines de la santé, de l'énergie et de la construction de logements en déplacement aux Etats-Unis pour évaluer du matériel américain.

L'Agence, qui apporte son concours aux sociétés américaines souhaitant participer à des travaux d'infrastructure à l'étranger, participe également à l'élaboration de projets d'équipements en Afrique, notamment dans le domaine des transports.

Pour une plus grande efficacité de l'aide en Afrique

LES INSTITUTS DE RECHERCHE DE SEPT GRANDS PAYS DONATEURS COLLABORENT AVEC SEPT PAYS D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE EN VUE D'ANALYSER L'EFFICACITÉ DE L'AIDE À L'ÉTRANGER. SELON LE DIRECTEUR DE CE PROJET, NICOLAS VAN DE WALLE – PROFESSEUR DE SCIENCES POLITIQUES À L'UNIVERSITÉ D'ÉTAT DU MICHIGAN ET MEMBRE ASSOCIÉ DE L'OVERSEAS DEVELOPMENT COUNCIL – LA NON-PRISE EN COMPTE DE L'AIDE DANS LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DES PAYS AFRICAINS EXPLIQUE EN GRANDE PARTIE SON MANQUE D'EFFICACITÉ. POUR QUE LEUR ASSISTANCE AIT UN EFFET DURABLE, LES ÉTATS DONATEURS ET LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DOIVENT AIDER LES PAYS BÉNÉFICIAIRES À RENFORCER LEURS CAPACITÉS TECHNIQUES ET INSTITUTIONNELLES ET À POURSUIVRE L'EXÉCUTION DES PROJETS DE MANIÈRE AUTONOME.

L'Afrique subsaharienne a reçu une aide subséquente au cours des dernières années, et elle continuera à en avoir besoin. De nombreux Etats ne sont pas en mesure de répondre à leurs propres besoins de développement, en partie du fait de politiques antérieures peu judicieuses. Par ailleurs, à l'exception de l'Afrique du Sud et du Botswana, les pays du continent auront des difficultés à attirer des capitaux privés importants. L'aide extérieure restera par conséquent primordiale pour les aider à sortir de la pauvreté.

L'aide extérieure a permis un certain nombre de réalisations dans le continent parmi lesquelles la construction de routes et la création d'écoles, l'éradication de maladies endémiques, la baisse de la natalité et la formation de personnels de santé. Dans le secteur agricole, l'aide joue un rôle crucial dans la promotion de la sécurité alimentaire. Il faut néanmoins reconnaître que dans l'ensemble elle a été inefficace. Or la capacité de l'Etat bénéficiaire à intégrer l'aide à sa propre stratégie de développement est essentielle à la réussite de cette assistance. Les pays donateurs ne peuvent pas compenser les lacunes en matière de bonne gestion des affaires publiques, notamment la non-rationalisation des choix budgétaires.

Des difficultés de gestion

Plusieurs facteurs entravent la capacité des pouvoirs publics à bien gérer les ressources provenant de l'aide.

– Les faibles capacités d'un grand nombre d'institutions publiques expliquent la majorité des difficultés éprouvées pendant le cycle d'un projet d'aide. Le niveau de formation des fonctionnaires s'est amélioré, mais il y a encore une carence de personnel compétent au niveau de la conception et de l'évaluation des activités d'aide. Les projets qui n'exigent pas de procédures administratives complexes ont par conséquent plus de chance d'aboutir, surtout si leurs objectifs ont l'agrément des dirigeants du pays.

– La crise économique à laquelle de nombreux pays africains sont en proie a eu des conséquences désastreuses sur l'efficacité de l'aide. En incitant les gouvernements à réduire leurs dépenses de fonctionnement, la crise a porté atteinte à l'efficacité de l'Etat. Par exemple, dans certains pays, le salaire des fonctionnaires est bien inférieur à ce qu'il était il y a vingt-cinq ans par suite du taux élevé de l'inflation et de difficultés budgétaires presque chroniques. La rotation du personnel est par conséquent très élevée, en particulier dans les postes exigeant de grandes compétences, et la corruption et le

travail au noir sont courants. Du fait de la persistance de la crise, les plans de développement à long terme et les choix budgétaires rigoureux ont fait place à des négociations continues avec les créanciers étrangers, et on assiste à une politisation accrue de l'affectation des recettes fiscales.

– L'action de certains Etats donateurs a contribué à affaiblir les capacités de gestion du développement des pays bénéficiaires. La prolifération des donateurs et des projets qu'ils financent met à l'épreuve les capacités des pouvoirs publics. Le Botswana, le Burkina Faso, le Ghana, le Kenya, le Sénégal, la Tanzanie et la Zambie ont collaboré avec quelque trente-cinq à quarante-cinq donateurs dans le cadre de plus de 600 projets. Ces chiffres ne comprennent pas l'aide des organisations non gouvernementales, qui sont souvent fragmentées en des dizaines de petits organismes. Au Burkina Faso, 181 ONG figurent sur les registres de l'Etat. Si les donateurs ont renforcé leur coordination au niveau du pays, peu de progrès ont été faits en ce qui concerne la consolidation ou l'harmonisation des méthodes de comptabilité et de passation des marchés.

En outre, les organismes d'aide ont parfois exercé un contrôle sur la conception et l'évaluation des pro-

jets. Les donateurs font appel à des spécialistes expatriés de longue date pour l'exécution des projets au lieu d'embaucher du personnel local. On compte ainsi quarante mille à quatre-vingt mille spécialistes étrangers en Afrique. Fait plus grave, les donateurs ont trop souvent tenté de se passer des institutions centrales de l'Etat, tout d'abord en mettant en place, dans les années 70 et 80, des structures indépendantes puis en s'adressant de plus en plus à la société civile et aux ONG pour la mise en œuvre des projets.

Ces pratiques portent atteinte au développement des capacités, car les institutions publiques sont souvent marginalisées dans le cadre de l'aide. Au Sénégal par exemple, seulement 45% des projets faisant partie du Programme d'investissements publics ont été évalués par le gouvernement. L'engagement de l'Etat à appuyer financièrement un projet à long terme est par conséquent compromis. Au Botswana, le gouvernement a insisté pour intégrer la totalité de l'aide à son budget, et il a refusé certains projets d'aide qui n'étaient pas compatibles avec ses priorités en matière de développement.

Le grand nombre d'organismes d'aide empêche toute coordination au niveau gouvernemental. En Tanzanie, dans le seul secteur de la santé, les pays donateurs financent actuellement quinze projets ne relevant pas du ministère de la santé. Souvent, ces organismes sont plus efficaces que le gouvernement dans le court terme; ils sont aussi moins onéreux, plus proches de la population et moins bureaucratiques. Toutefois, le fait de ne pas passer par le gouvernement central a des conséquences prévisibles: les projets sont moins susceptibles d'être maintenus lorsque l'aide prend fin et la mise en œuvre de la politique du pays bénéficiaire est fragmentée et incohérente. Les

ONG peuvent offrir des services d'une manière efficace, mais elles ne peuvent remplacer le gouvernement dans tous les domaines.

Les réformes à envisager

Plusieurs mesures peuvent contribuer à améliorer les capacités dont le gouvernement doit disposer pour gérer efficacement les ressources provenant de l'aide extérieure.

Premièrement, les donateurs doivent s'adresser au gouvernement central. Loin de porter atteinte au secteur privé, un Etat aux fonctions limitées mais efficaces suscite une société civile dynamique et un secteur des affaires vigoureux. Il encourage à la fois la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Il convient donc d'apporter un plus grand soutien aux services publics chargés de l'élaboration de la politique, de la planification et de l'évaluation ainsi que de la préparation du budget national. Actuellement, de nombreux pays préparent, avec l'aide de la Banque mondiale, des programmes triennaux d'investissements publics et des stratégies d'investissement sectorielles qui accroissent considérablement la cohérence des efforts de l'Etat en matière de développement. Les donateurs doivent veiller à ce que les activités d'aide soient intégrées à cette préparation afin que l'on puisse prévoir les retombées de ces programmes sur les dépenses de fonctionnement à longue échéance.

Deuxièmement, les donateurs doivent donner la priorité aux pays bénéficiaires qui ont montré leur détermination à améliorer la gestion de l'aide. Il est nécessaire de poursuivre les efforts visant à encourager l'affectation de l'aide en fonction des résultats obtenus et de prévoir des stimulants pour inciter les Etats à améliorer leurs capacités de gestion. Dans certains pays, il faudrait réorienter l'aide vers le secteur non

gouvernemental en vue de satisfaire les besoins de première nécessité et investir dans la valorisation des ressources humaines.

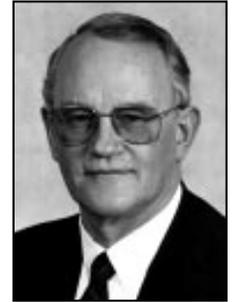
A cet égard, les donateurs doivent laisser au gouvernement un plus grand rôle dans la conception et la gestion des activités d'aide. Plutôt que de chercher à obtenir des résultats à court terme, ils doivent aider les Etats à formuler leurs propres préférences, même si cela se traduit par un volume d'aide plus réduit à court terme. S'il est souhaitable d'encourager la décentralisation de l'Etat, la privatisation et la croissance de la société civile, les donateurs ne doivent pas oublier le rôle fondamental du gouvernement central.

Troisièmement, il faut appuyer les efforts de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international en matière de stabilisation et d'ajustement économiques. La stabilité macroéconomique est l'une des conditions essentielles à un emploi efficace des ressources publiques, y compris l'aide. Les progrès dans la réduction de la pauvreté et la protection infantile seront de courte durée si l'économie stagne et si les finances publiques ne sont pas saines.

Quatrièmement, il faut réorienter les efforts déployés par les donateurs au niveau de la coordination. Le Comité d'aide au développement, le Programme spécial pour l'Afrique et la Coalition mondiale pour l'Afrique sont des organismes utiles dans le cadre desquels les donateurs tentent d'harmoniser leurs lignes d'action. Il devrait donc incomber au gouvernement du pays bénéficiaire de coordonner toutes les activités d'aide. Les donateurs peuvent néanmoins prendre des mesures au niveau du pays bénéficiaire pour faciliter la coordination de ces activités et en améliorer l'efficacité, ne serait-ce qu'en concentrant leur aide dans des domaines de compétences spécifiques. ■

Le secteur privé, pôle de croissance

Principale source de financement pour la réalisation de projets du secteur privé dans les pays en développement, la Société financière internationale (SFI) – membre du groupe de la Banque mondiale – affiche depuis plusieurs années un accroissement sensible de ses activités et du volume de ses financements. Son expansion se poursuit en Afrique où un programme-pilote de trois ans est annoncé. Dans l'interview qu'il a accordée à **Afrique États-Unis** lors de son passage à Paris, M. **Jannik Linbaek**, Vice-Président exécutif de la SFI, a souligné la volonté de l'institution d'accentuer sa contribution au développement et d'aider les pays africains à renforcer leur secteur privé.



La SFI affiche cette année un montant record de financement pour des projets du secteur privé. Quarante ans après sa création, est-il possible d'évaluer son impact sur le développement dans le monde ?

La SFI a été créée en 1956 alors que la principale préoccupation de la communauté internationale était de financer la reconstruction après la Seconde Guerre mondiale. Presque partout, la responsabilité du développement était assumée par le secteur public, et les grandes institutions internationales s'intéressaient peu aux pays en développement. C'est alors qu'est née l'idée d'encourager l'investissement privé dans ces pays.

La SFI est la seule institution multilatérale de développement qui s'intéresse exclusivement à l'essor du secteur privé. Elle a su répondre aux besoins d'un monde changeant, de plus en plus orienté vers la privatisation et la gestion privée d'un nombre croissant de secteurs, notamment les transports, l'électricité, les télécommunications. Très tôt, la SFI a financé des investissements clés dans des économies relativement peu prospères et a contribué à la mise en place d'institutions nationales viables et de cadres réglementaires favorisant l'essor des marchés financiers. La Société intervient directement dans le financement de projets et indirectement en facilitant la création d'institutions financières solides telles que banques,

bourses de valeurs et fonds d'investissement. Dans les années 70, la SFI a travaillé avec des autorités locales à l'établissement de bourses de valeurs afin de mobiliser plus efficacement l'épargne nationale et attirer les investissements étrangers, activités qu'elle a étendues, ces dix dernières années, à de nouveaux marchés tels que le Ghana et la Zambie. La SFI s'est également employée à promouvoir les petites et moyennes entreprises – qui sont le principal moteur de la croissance – en leur ouvrant des lignes de crédit auprès d'institutions locales, en introduisant le crédit-bail et en créant des fonds de capital-risque. La SFI opère aussi dans des pays où les autres institutions financières hésitent souvent à investir. Elle encourage ainsi d'autres investisseurs à s'associer à ses efforts. Son rôle est en fait celui d'un catalyseur : pour chaque dollar fourni par la SFI, ses partenaires en investissent cinq.

L'impact de la SFI sur le développement est donc très concret et il est mesurable au travers notamment de l'évaluation annuelle de nos projets. Nos services ont mis au point cette année une série d'indicateurs en vue de déterminer précisément comment nos projets contribuent à promouvoir des entreprises privées productives et des marchés financiers efficaces, à alimenter une croissance durable et à améliorer le niveau de vie. La SFI est l'un des grands promoteurs du déve-

loppement, mais il reste beaucoup à faire, en particulier pour les petits pays dont le secteur privé est peu développé.

Quelles mesures envisagez-vous pour élargir vos activités à d'autres pays, peut-être moins prospères ?

La SFI est sur le point de lancer une initiative destinée à aider des pays plus pauvres ou dont la transition à l'économie de marché est difficile. Cette initiative concerne seize groupes de pays dont l'Afrique centrale (Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, Tchad), l'Afrique de l'Ouest (Cap-Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie), le Sénégal, l'Erythrée, l'Éthiopie et le Mozambique. La mise en œuvre de ce programme – d'une durée initiale de trois ans – sera assurée par des spécialistes de la SFI qui se rendront dans les pays concernés afin d'identifier les entreprises commercialement viables. Un fonds de 40 millions de dollars a été créé pour les petites entreprises en vue de financer des investissements à petite échelle dans ces pays.

Autre innovation pour la SFI : l'approche microentreprise. Ces petites unités, qui emploient une partie importante de la population active en Afrique, jouent un rôle vital en matière de création d'emplois. Pour répondre à leurs besoins financiers – essentiellement de petits crédits à court terme – la SFI s'est employée à rechercher des établissements finan-

ciers solides, capables de toucher une large clientèle.

Le développement de l'infrastructure et des marchés financiers ainsi que l'aide aux PME sont des secteurs d'intervention traditionnels de la SFI. D'autres secteurs pourraient lui permettre de renforcer sa contribution au développement.

Les besoins d'infrastructure des pays en développement sont considérables et les gouvernements doivent envisager la création d'un environnement propice aux investisseurs afin de faciliter le financement de travaux par le secteur privé. La SFI ciblera ses activités dans les pays où des progrès sont possibles dans ce domaine. La Société continuera également à développer ses services de conseil notamment en ce qui concerne les opérations de privatisation – comme celle, réussie, de la compagnie aérienne nationale du Kenya – ainsi que l'aide aux petites et moyennes entreprises

et les marchés financiers. Ceci dit, elle pourrait être amenée à investir dans d'autres secteurs clés, comme les industries extractives et de mise en valeur des ressources naturelles, qui nécessitent de lourds investissements, mais aussi dans des secteurs auxquels les opérateurs privés n'ont accès que depuis relativement peu de temps, telles la santé et l'éducation.

En Afrique, l'économie informelle est très dynamique. Or elle n'a pas encore contribué au développement du continent. Que faut-il faire pour exploiter au mieux cette ressource ?

C'est une tâche qui incombe aux pouvoirs publics. Il faut, là encore, instituer au niveau national un cadre réglementaire favorisant l'épanouissement de l'esprit d'entreprise, l'emploi, l'épargne et les investissements, locaux et étrangers. Les activités de la SFI en matière de conseil et sa longue expérience de l'investissement

peuvent aider les pays à se doter des moyens nécessaires à une meilleure structuration de leur développement.

Quels sont, selon vous, les principaux obstacles au développement du secteur privé en Afrique ?

En 1995, le revenu par habitant en Afrique subsaharienne a augmenté pour la première fois depuis 1989, et la croissance a été plus généralisée. Malgré cette amélioration, l'expansion du secteur privé est entravée en raison de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, de l'insuffisance des équipements d'infrastructure et de la faiblesse du cadre institutionnel. En outre, de graves problèmes d'endettement pèsent sur les performances économiques de certains pays comme la Zambie et le Zimbabwe. L'instabilité politique constitue probablement l'un des obstacles majeurs à la croissance, et la situation économique des pays qui ont été ou sont le théâ-

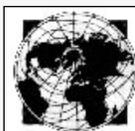
SOUTIEN AUX ENTREPRISES AFRICAINES

De 100 millions de dollars en 1956, le capital de la SFI est passé à 2,1 milliards de dollars en 1996. Les programmes de la SFI complètent ceux de la Banque mondiale, qui met l'accent sur les réformes et les investissements sociaux. En 1996, la SFI a mobilisé 4,8 milliards de dollars auprès d'institutions financières qui ont contribué au financement de ses prêts, ce qui lui permettra de fournir plus de 19 milliards de dollars à des projets de développement.

Un quart des investissements approuvés en 1996 ont été destinés à l'Afrique subsaharienne, et les PME

ont bénéficié de près de 60 % de ces financements. La SFI a approuvé 71 projets dans vingt pays d'Afrique, soit une augmentation de 40 % par rapport à 1995.

L'aide financière directe aux PME est assurée par le **Fonds pour l'entreprise en Afrique (FEA)**, créé en 1989, qui investit principalement dans l'agroalimentaire, le secteur manufacturier et le tourisme, ses financements allant de 100 000 dollars à 1,5 million de dollars. Le FEA complète le **Service de promotion et de dévelop-**



SFI

pement des investissements en Afrique (APDF), qui

aide les entreprises à préparer des projets d'investissements et à obtenir des prêts ou des participations. L'APDF aide à financer des projets dont le coût se situe entre 250 000 dollars et 7 millions de dollars.

Créé en 1995, le **Service d'appui aux entreprises en Afrique (ESSA)** est un projet-pilote de trois ans destiné à fournir une assistance technique aux entreprises dans les domaines de la production, de la commercialisation et de la

gestion informatisée. Démarré au Ghana au début de 1996, l'ESSA sera étendu à toute l'Afrique subsaharienne si l'évaluation dont il fera l'objet dans deux ans est concluante.

L'AMSCO (Société de services de gestion pour l'Afrique) a été créée en 1989 avec d'autres partenaires financiers afin d'aider les entreprises africaines à soutenir la concurrence internationale et à pallier la pénurie de cadres.

Enfin, en Afrique du Sud, la SFI a créé récemment un fonds exclusivement destiné à financer des activités de franchise.

tre de conflits civils ou de frontière reste précaire.

Il y a à mon avis un autre problème de fond: ce n'est pas tant la pénurie de crédit qui fait défaut en Afrique, car il existe de nombreux moyens de financement et de nombreux intermédiaires financiers, mais le manque de projets commercialement viables, susceptibles d'attirer les investisseurs.

Quel est votre pronostic pour l'avenir économique des pays d'Afrique subsaharienne ?

Les économistes prévoient un taux de croissance du PIB de 4% en moyenne au cours des dix prochains

années. Ces projections peuvent paraître optimistes, car les pays de la région continueront probablement d'afficher des performances économiques inégales. La plupart des pays de la zone franc ont enregistré de bons résultats par suite de la dévaluation du franc CFA et de la hausse des cours des produits de base. La confiance étant rétablie dans ces pays, leurs perspectives se sont améliorées. En Afrique de l'Est, les grands pays ont affiché un taux de croissance du PIB parfois impressionnant, jusqu'à 10% en Ouganda. La fin de la guerre civile au Mozambique et en Angola permet d'ores et déjà de prévoir une évolu-

tion positive. Pour ce qui est de l'Afrique du Sud, le climat général de l'investissement s'est amélioré et ce pays sera vraisemblablement le moteur économique de l'Afrique australe.

Il est certain que les pays qui poursuivront leurs programmes de libéralisation économique continueront d'enregistrer des signes de croissance, alors que d'autres resteront confrontés à des difficultés liées à la mise en œuvre de réformes ou à l'instabilité politique. Les pouvoirs publics ont là un rôle déterminant et ils doivent se montrer déterminés dans l'application de politiques économiques et politiques plus souples. ■

Promouvoir un développement durable

Réduire la pauvreté et assurer un développement durable restent les objectifs prioritaires de la Banque mondiale, et l'institution continuera à privilégier des partenariats solides entre les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, les organisations non gouvernementales et les pays en développement (PVD) afin de mieux répondre aux besoins de ces derniers.

Pour rendre le processus de développement plus efficace, la Banque mondiale a pris des mesures importantes - notamment une meilleure coordination des stratégies d'aide par pays - destinées à mieux relever les défis que posent la rapide croissance du commerce international et les problèmes économiques et sociaux auxquels sont encore confrontés de nombreux pays.

Selon l'analyse que fait la Banque dans son rapport annuel (1996), les secteurs sociaux ainsi que les activités de soutien à l'expansion du secteur privé ont reçu une part substantielle de financements. Sur la période 1992-1996, les prêts concernant l'éducation, la santé, la nutrition et la population représentent 18% de l'ensemble des prêts de la Banque, soit plus de 4 milliards de

dollars par an. Les investissements de la Banque dans les domaines où le secteur privé progresse le plus rapidement (marchés financiers, télécommunications, pétrole, gaz naturel, mines) ont atteint 5,6 milliards de dollars, répartis sur 51 projets, au cours de l'exercice 1996. La Banque mondiale, en concertation avec le Fonds monétaire international, a également joué un rôle prépondérant dans l'élaboration de la stratégie de réduction de la dette en faveur des pays pauvres les plus endettés (voir article p. 4). En Afrique, les activités de la Banque visent plus particulièrement à développer les services d'éducation de base et de santé, promouvoir la paix, améliorer la gestion publique, stimuler le secteur privé et renforcer les capacités des pays.

Le produit intérieur brut (PIB) des pays subsahariens a augmenté de 4% en 1995 et la croissance devrait être plus vigoureuse encore en 1996, malgré des écarts importants entre les pays. Trente des pays de la région - qui regroupent 61% de la population - ont enregistré une croissance positive de leur revenu par habitant en 1995.

Les investissements directs étrangers en hausse

Avec un total de 315 milliards de dollars, les investissements directs étrangers (IDE) dans l'ensemble du monde ont augmenté de 40% en 1995, tendance qui s'est vérifiée également dans les PVD puisque l'IDE - l'élément le plus important des apports en capitaux dans ces pays - a augmenté de 15% pour atteindre 100 milliards de dollars. En Afrique, le montant de l'IDE est resté modeste (5 milliards de dollars). Au cours des trois dernières années, 61% des investissements destinés à l'Afrique subsaharienne sont allés au Nigéria.

Selon la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement), le montant de l'IDE devrait progresser à mesure que les pays améliorent leur réglementation en matière d'investissement. Environ 260 traités bilatéraux portant sur la promotion de l'IDE ont été conclus par les pays africains.

En 1995, ce sont les entreprises américaines qui ont investi le plus à l'étranger (96 milliards de dollars), et les Etats-Unis sont le pays où les investisseurs étrangers sont le plus présents (60 milliards de dollars).

Désarmement : un monde plus sûr

C'est avec le stylo dont s'était servi le président John Kennedy pour parapher la convention sur l'interdiction partielle des essais nucléaires, il y a trente-trois ans, que le président Bill Clinton a signé le Traité d'interdiction totale des essais nucléaires (CTBT), le 24 septembre, à New York.

Cet accord, «le plus longuement recherché et le plus durement acquis de l'histoire du désarmement», marque la volonté, de la part d'un grand nombre de pays, de réaliser leurs rêves de paix et de sécurité, a souligné M. Clinton, qui a par ailleurs annoncé les objectifs prioritaires des Etats-Unis en vue de faire reculer davantage la menace que représentent les armes de destruction massive. La signature du Traité par les grandes puissances nucléaires – Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Chine et Russie – ainsi que par la majorité des autres Etats constitue une norme internationale contre les essais atomiques, avant même son entrée en vigueur, a noté le président.

L'accord ne pourra toutefois entrer en vigueur que lorsqu'il aura été ratifié par les quarante-quatre pays dotés de la puissance nucléaire ou détenteurs de réacteurs pour la recherche nucléaire. L'Inde, qui avait bloqué les négociations lors de la conférence de l'ONU sur le désarmement en août dernier, s'est également prononcée contre l'adoption du Traité par l'ONU le 10 septembre (avec le Bhoutan et la Libye). Cent cinquante-huit pays ont voté en faveur de son adoption tandis que cinq nations se sont abstenues (Liban, Syrie, Maurice, Tanzanie et Cuba).

En vertu du CTBT, tout Etat signataire s'engage à ne pas faire explo-

ser d'armes nucléaires à titre d'essai ni autre dispositif nucléaire et d'interdire et de prévenir toute explosion nucléaire dans les territoires soumis à son autorité. Le Traité prévoit la mise en œuvre d'un réseau international

de surveillance, qui sera complété par un système de vérification des sites. Les procédures d'inspection, qui ont fait l'objet de négociations ardues, seraient autorisées par un vote de trente voix sur les cinquante et un membres du conseil exécutif de la future organisation.

Certains critiquent le texte du CTBT, estimant qu'il n'impose pas un désarmement complet à une échéance précise. «Je tiens à dire à ces nations qu'il ne faut pas négliger les progrès considérables qui ont été accomplis en vue de cet objectif», a déclaré Bill Clinton. Les Etats-Unis collaborent avec les pays de l'ancien bloc soviétique en vue d'améliorer la sécurité de leurs installations et les aider à utiliser l'atome à des fins pacifiques. Washington a en outre contribué à la création de zones dénucléarisées dans le Sud du Pacifique et en Afrique. Par ailleurs, le Traité de non-prolifération nucléaire (TNP) a été prorogé de manière définitive et inconditionnelle en 1995.

Afin de réduire les menaces que continuent à faire peser sur la planète les armes de destruction massive, Washington a proposé notamment l'ouverture de négociations visant à arrêter la production de matières fissiles aux fins d'armement. Les Etats-Unis, la Russie, la France et la Grande-Bretagne ont déjà mis un terme à la production non réglementée de ces matières, et le président Clinton a demandé aux autres nations «d'en faire autant». Le gouvernement américain souhaite également poursuivre les pourparlers avec la Russie en vue d'une nouvelle réduction des arsenaux nucléaires ainsi que les négociations concernant l'entrée en vigueur de la Convention sur les armes biologiques. ■

Le Traité de Palindaba

Le 11 avril dernier, les Etats-Unis ont signé au Caire (Egypte) le Traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Afrique, dit Traité de Palindaba, du nom de la ville sud-africaine où se sont achevées les négociations. Aboutissement de trente-deux ans d'efforts, la

signature du Traité de Palindaba fait de l'Afrique la cinquième région libérée de la menace atomique, après l'Antarctique, l'Amérique latine, le Pacifique sud et l'Asie du Sud-Est.

Le processus avait commencé en 1964, lors du premier sommet de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) qui souhaitait négocier un traité grantissant la dénucléarisation du continent africain. Appuyant ce projet dès les premières résolutions adoptées par l'ONU en 1965,

Washington a joué un rôle important lors de la rédaction du texte final du Traité.

Outre les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne et la Chine se sont associées aux pays africains. Le

Traité de Palindaba, qui devait entrer en vigueur dès la vingt-huitième ratification, prohibe l'étude, la fabrication, l'entreposage, l'acquisition, l'essai et la possession de tout engin nucléaire ainsi que le dépôt de déchets radioactifs dans tout le continent. Un mécanisme de

vérification, comprenant notamment la création de la Commission africaine de l'énergie nucléaire, a été établi.

Renforcer la sécurité alimentaire

Si des progrès considérables ont été réalisés dans la lutte contre la faim et la malnutrition, l'insécurité alimentaire en Afrique reste un problème de développement et un enjeu humanitaire d'une importance cruciale. Depuis de nombreuses années, le département américain de l'Agriculture (USDA) et l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) fournissent une aide alimentaire et une assistance technique et financière pour aider un grand nombre de pays africains à subvenir à leurs besoins. Lors du Sommet mondial de l'alimentation qui se tiendra en novembre à Rome (Italie), Washington entend attirer l'attention des dirigeants politiques sur cette question vitale afin que toutes les responsabilités soient prises tout en réaffirmant le rôle du gouvernement américain dans l'aide à apporter.

Souhaitant faire appel à « toutes les bonnes volontés pour tenter de résoudre les problèmes économiques, politiques et sociaux complexes qui contribuent à l'insécurité alimentaire du continent », l'USDA a engagé une action concertée avec le département d'Etat et l'USAID. « Seuls les Africains peuvent être les artisans du changement, mais nous tendrons la main à ceux qui ont le courage de prendre les décisions qui s'imposent », souligne Leonard Rogers, un haut responsable de l'USAID. Les pays africains qui enregistrent une bonne performance économique savent que les investissements dans l'agriculture et l'enseignement sont bien plus profitables que ceux réalisés dans les armes, a précisé cet ancien volontaire du Corps de la paix, qui a participé à la mise en place de mutuelles agricoles au Nigéria.

Selon une étude récente de l'USDA, les besoins d'aide alimentaire doubleront en l'espace de dix à quinze ans sous l'effet de la pression démographique, de la stagnation de la productivité agricole, de la lenteur de la croissance économique mais aussi d'une instabilité politique persistante. Si l'évolution actuelle se maintient, environ vingt-six pays d'Afrique subsaharienne auront besoin d'une aide alimentaire au cours des dix années à venir.

L'Institut international de recherche en politique alimentaire (IFPRI) estime que les besoins d'importations céréalières nettes de l'Afrique tripleront d'ici à 2020. Il ne faut toutefois pas négliger l'amélioration constatée dans les pays qui ont commencé à libéraliser leur politique. Pendant longtemps bénéficiaire de l'aide alimentaire, le Mali exporte maintenant certains produits agricoles dans les pays voisins, et la production de céréales secondaires y a progressé de 70% au cours des cinq dernières années. En Ouganda et au Ghana, les exportations agricoles non traditionnelles ont augmenté respectivement de 265% et de 189% ces dernières années. Dans la corne de l'Afrique, la stabilité dont jouissent maintenant l'Ethiopie et l'Erythrée a permis d'accroître la sécurité alimentaire, amélioration qui donne à certains responsables américains des « raisons d'espérer que l'on pourra résoudre les problèmes que connaissent la région des Grands Lacs, le Soudan et le Libéria ».

Le rôle de l'USAID

L'agriculture est le pivot de la plupart des économies africaines. Aussi, l'USAID a-t-elle pris plusieurs mesures pour favoriser la sécurité alimentaire

dans le continent. Les principales ressources de l'Agence regroupent l'aide publique au développement, le Titre II de la loi 480 par le biais de programmes confiés à des associations bénévoles privées et des organismes internationaux, tel le Programme alimentaire mondial, et le Titre III des programmes d'aide alimentaire conclus avec les Etats. « Les ressources sont comptées, affirme M. Rogers, mais nous gérons malgré tout des programmes substantiels dans l'ensemble de l'Afrique. »

Afin d'atténuer la pression démographique qui pèse sur des ressources naturelles limitées, l'USAID a également mis en œuvre des programmes de planisme familial à travers tout le continent. Le taux de fécondité commence à baisser dans un certain nombre de pays et l'utilisation de moyens de contraception est en hausse. La population continuera cependant à croître à un rythme soutenu et il est crucial de mettre en place des activités agricoles génératrices de revenu, à même de favoriser l'accroissement de la production et l'accès aux denrées alimentaires. Malgré la réduction des crédits affectés à ces programmes au titre de l'aide au développement, l'USAID continue à mettre en œuvre des programmes agricoles dans une quinzaine de pays africains.

L'USAID a joué un rôle prépondérant dans l'amélioration de la sécurité alimentaire en Afrique, note Leonard Rogers, non seulement en aidant les Africains à modifier leur politique agricole dans le but d'encourager la production, mais en privilégiant les investissements dans le capital humain. Une grande partie des quelque 8 000 agronomes que comptait l'Afrique en 1990 ont été

formés grâce à des fonds de l'USAID. Outre ces investissements importants dans l'agronomie – réalisés en concertation avec des universités américaines et des centres internationaux de recherche agricole – et, dans une moindre mesure, dans l'infrastructure rurale et l'amélioration des ressources naturelles, l'USAID a financé des programmes concernant les microentreprises et la distribution de vivres, qui ont contribué au développement du secteur privé, à la création d'emplois et de revenus nécessaires à l'achat de denrées.

Le bilan de l'action

La situation de l'Afrique est-elle aujourd'hui meilleure grâce à ces investissements? Pour l'USAID, la réponse est sans équivoque. «Le spectre de l'insécurité alimentaire continuera à menacer le continent pendant quelque temps, mais un certain nombre de pays ont su prendre des décisions judicieuses et leur taux de croissance agricole est maintenant positif», estime le responsable américain. Grâce aux travaux menés sous l'égide de l'USAID, les récoltes de maïs ont doublé au Kenya, pays dont la croissance dé-

mographique était l'une des plus élevées du monde jusqu'à une époque récente. Au Mozambique, les programmes de l'Agence visant la réforme, la production agricole et l'infrastructure sont des éléments essentiels de la transition pacifique de ce pays vers la démocratie et le développement durable. Les réformes adoptées récemment au Zimbabwe ont contribué pour une bonne part à réduire les coûts de commercialisation et à faire baisser de 20% le prix des produits de base pour les pauvres.

L'alimentation absorbe entre 60 et 80% du revenu des habitants en Afrique. Il est donc impératif, fait observer M. Rogers, pour à la fois «faire reculer la pauvreté et renforcer la sécurité alimentaire, de diminuer le prix réel des denrées. C'est précisément le but des investissements à long terme de l'USAID».

Les mesures à prendre

Les Etats-Unis et l'Union européenne sont convenus d'un programme de coordination dans le cadre duquel des mesures seront prises pour promouvoir la formulation de stratégies et de programmes d'action à l'échelon national afin de définir le

rôle et la contribution des gouvernements bénéficiaires et des donateurs.

En premier lieu, c'est aux Africains qu'il appartient de créer la dynamique du développement. Ainsi que l'a montré l'Initiative en faveur de l'Afrique de l'Est, les Africains ont un rôle prépondérant dans la formulation de la politique générale et la gestion des activités.

Deuxièmement, la stabilité politique est fondamentale, aussi les élus africains doivent-ils faire preuve de leadership. La communauté internationale doit néanmoins élaborer des mécanismes capables de prévenir les conflits et de les résoudre. «Ce n'est pas l'action humanitaire qui permettra de trouver des solutions aux problèmes politiques», affirme Leonard Rogers.

Troisièmement, des politiques judicieuses doivent être adoptées, et les dirigeants africains doivent persévérer dans leurs efforts». Enfin, il faut investir dans l'agriculture, et élaborer de nouvelles techniques adaptées aux cultivateurs africains. Le succès de la révolution verte en Asie est le fruit d'investissements considérables dans l'enseignement, l'infrastructure et surtout dans les techniques agricoles. ■

LES OBJECTIFS DE WASHINGTON

La participation des Etats-Unis au Sommet mondial de l'alimentation est guidée par quatre grands objectifs :

- l'adoption par tous les pays de mesures appropriées pour lutter au niveau national contre l'insécurité alimentaire ;
- l'affirmation du rôle des Etats-Unis pour aider d'autres pays à vaincre la sous-alimentation et la faim, notamment dans les domaines agricole et halieutique, la recherche agronomique et l'aide alimentaire ;
- la promotion du développement durable dans les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche ;
- la prise en compte du rôle essentiel des femmes, de l'enseignement et de la santé dans l'équation de la sécurité alimentaire.

Selon Avram Guroff, responsable américain pour le Sommet de l'alimentation au département de l'Agriculture, la question du développement durable opposera vraisemblablement les pays développés aux pays en développement. Les Etats-Unis estiment que la définition de la sécurité alimentaire doit inclure la protection de l'environnement, la stabilisation de la population et l'ouverture des marchés. Les PVD souhaitent, quant à eux, une définition plus étroite de la sécurité alimentaire, à savoir la faim, la malnutrition et la pauvreté.

Le département de l'Agriculture a ouvert une page d'accueil sur le Sommet mondial de l'alimentation. On peut y accéder à l'adresse suivante : <http://ffas.usda.gov/ffas/foodsummit/summit.html>

Le sens du terroir dans la littérature américaine

Que ce soit dans les ouvrages de fiction, dans la poésie ou le théâtre, la tradition régionale est plus vivante que jamais aux Etats-Unis. Souvent engagée et porteuse d'un message «plein d'espoir», comme se plaît à le dire le romancier naturaliste Barry Lopez, la littérature régionale témoigne d'une grande créativité et d'une culture riche de significations.*

L'identification d'un auteur avec un lieu a diverses connotations: elle peut être géographique, physique ou sociale, liée à une époque ou bien intemporelle. Dans le présent essai, Barry Lopez livre ses réflexions sur la manière dont l'écrivain, et par extension le lecteur, tisse des liens avec un terroir.

par Barry Lopez

Aux Etats-Unis, ces dernières années, la critique s'est particulièrement penchée sur ce qu'on a appelé la littérature naturaliste comme s'il s'agissait d'un genre littéraire nouveau. En fait, l'importance de la nature et du terroir sur la civilisation est l'une des plus anciennes et des plus singulières caractéristiques de la littérature américaine. On pense tout de suite à Herman Melville, Henry David Thoreau, Willa Cather, John Steinbeck, William Faulkner et, plus récemment, à Peter Matthiessen, Wendell Berry, Wallace Stegner, ainsi qu'à certains poètes comme W.S. Merwin, Amy Clampitt et Gary Snyder.

Si cette littérature nord-américaine est différente, c'est par la note d'espoir qu'elle apporte en cette époque d'indifférence cynique et par le doute qu'elle exprime à l'égard des progrès techniques et même du capitalisme. Le vrai sujet de la littérature naturaliste n'est pas, à mon avis, la nature, mais l'évolution des collectivités qui ont été coupées de la nature, du fait souvent du développement économique moderne. Les auteurs naturalistes, qui se penchent sur le destin biologique et spirituel de l'homme, affirment que le sort de l'humanité et de la nature sont inséparables. Aux Etats-Unis,

cette littérature s'inscrit dans la tradition d'autres œuvres de l'époque postcoloniale, notamment celles des pays du Commonwealth. Elle évoque la décadence spirituelle de l'Ouest et, comme ces autres littératures, elle est en quête d'une identité humaine moderne transcendant les nationalismes et les richesses matérielles.

Le traditionnel corps à corps auquel se livre l'écrivain pour séparer la vérité de l'illusion, distinguer les routes menant au ciel d'entre les détours conduisant en enfer ne connaît ni fin ni solution. Mais je sens dans ce qui s'écrit aujourd'hui aux Etats-Unis la naissance d'un intérêt pour le monde extérieur, d'un désir d'aller au-delà du soi. C'est comme si quelqu'un avait ouvert la porte d'une pièce étouffante et trop familière, et qu'un vaste horizon était apparu là où il n'y avait que des murs auparavant.

Je me contenterai d'aborder un seul aspect de ce phénomène, la géographie. Ce faisant, j'espère me rapprocher de la vérité. Pour moi, la géographie est une force qui façonne, pas un sujet. En évoquant les écrivains naturalistes, les critiques parlent aussi de littérature du terroir. Un contexte particulier de l'expérience humaine existe effectivement dans l'œuvre de nombreux auteurs naturalistes. Je dirais même que le

sentiment d'appartenance à un terroir constitue un préalable indispensable à la formation du sens de la morale et de l'identité humaine.

Je me définis comme un écrivain qui ne cesse de revenir à la géographie de la même manière que les écrivains d'une autre génération revenaient sans cesse à Freud et à la psychanalyse.

Je suis persuadé que l'imagination de l'homme est façonnée par les structures qu'il perçoit dans son enfance. Le paysage, évidemment, ou bien le relief et les teintes du panorama urbain jouent un rôle dans cette élaboration, comme le fait la lumière qui partout souligne les lignes pour accentuer les formes. Notre imagination est aussi façonnée par les courants de parfums, délicats ou violents, qui flottent dans les airs, par ce que le compositeur John Luther Adams appelle le paysage sonore, et par la manière dont la température et l'humidité changent dans un lieu tout au long de l'année.

Mon imagination a été influencée par la nature étrange de l'eau dans une vallée aride de Californie, par le murmure du vent dans la cime des eucalyptus, le toucher de la terre lustrée des sillons fraîchement tracés, par le safran, l'ébène et la pourpre des nuages amoncelés au-dessus d'un champ de luzerne au coucher du soleil, par l'exhalaison

musquée des fleurs d'oranger à l'orée d'un verger et par les derniers assauts d'une tempête sur une plage chaude et plate du Pacifique.

A la sollicitation de ces sensations est venue s'ajouter la conscience de l'immensité du ciel, de la géométrie et de la force du vent. Mes tentatives dans l'élevage des pigeons et mon émerveillement à les voir évoluer dans les airs ont aiguisé cette prise de conscience. Les oiseaux m'ont donné le sens de la verticalité de la vie.

Je suis très proche des éléments de cet univers. Ils m'ont inspiré et je reviens régulièrement à eux dans mes essais et mes nouvelles afin de clarifier et d'expliquer des abstractions, de souligner des contrastes. Les multiples manifestations de cet univers sont rassurantes : elles forment un tout cohérent dont je faisais partie jadis.

Si je voulais expliquer le processus par lequel je suis devenu écrivain, je commencerais par dire que la communion reconfortante avec la nature que j'ai connue dans cette vallée de Californie a fait naître en moi une histoire que je voulais raconter, un modèle que je voulais invoquer de centaines de manières différentes. A cela s'ajoutent deux choses profondément magiques pour le petit garçon que j'étais : les animaux et le langage. S'il est facile de comprendre pourquoi les animaux me paraissaient surnaturels, cela est moins aisé en ce qui concerne le langage. Le premier livre que j'ai lu était *Les Aventures de Tom Sawyer*, de Mark Twain. Aujourd'hui, je peux prendre ce livre et retrouver mes premières sensations, comme une lente explosion silencieuse : les mots que j'avais entendu prononcer, je pouvais les voir comme des signes sur la page, que j'essayais à mon tour de dessiner sur le papier. C'était aussi merveilleux et mystérieux que les volutes des pigeons acrobates dans le vent invisible.

Je veux voir une préfiguration de ma vie dans ces deux types de magie, les vies étonnantes de créatures (et plus tard de cultures) différentes, et les désirs jumeaux d'aller et de voir. Je suis devenu un écrivain qui voyage et qui est essentiellement attiré par ce que les positivistes logiques écartent.

Mes voyages m'amènent souvent dans des endroits lointains, l'Antarctique, le désert de Tanami au centre de l'Australie, le Nord du Kenya. Là je compte sur mes propres ressources et mon intelligence, mais tout autant sur les connaissances de divers interprètes : les archéologues, les naturalistes, les anthropologues. Parmi ces interprètes, les plus éminents sont les peuples indigènes, et je peux donner trois raisons pour lesquelles je me fie totalement à eux. D'une manière générale, les natifs sont plus sensibles aux nuances de leur monde physique. De l'observation attentive de leur milieu, si restreint soit-il, ils tirent une déduction plus grande. Deuxièmement, leur attachement à un lieu, tant au niveau tribal que personnel, est généralement très profond et très ancien. Cela donne une dimension temporelle à ce qui ne serait autrement qu'un paysage spatial. Enfin, les peuples indigènes occupent le même univers moral que le monde dans lequel ils vivent.

Au fil du temps, j'en suis venu à penser à ces éléments que sont la connaissance intime et documentée d'un lieu qui va au-delà d'une conscience purement sensorielle, et la vie en harmonie spirituelle avec ce lieu, constituent une défense fondamentale de l'homme contre la solitude. Lorsqu'on connaît intimement un endroit, si on connaît son histoire et qu'on engage une conversation morale avec lui, le terroir le sent. Il n'y a plus de place pour la solitude ou quelque sentiment d'isolement.

En tant qu'écrivain, je me de-

mande : comment obtenir une telle réciprocité entre le terroir et l'écrivain ? La clé consiste, je crois, à devenir réceptif. C'est en s'ouvrant que l'intimité devient possible, et de cette intimité naît le sentiment d'appartenance, de ne pas être seul dans l'univers.

Ma question n'est pas purement rhétorique. Je veux être concret quant à la manière de faire réellement partie d'un lieu. (Je pense que souvent nous rêvons tout éveillés que nous entrons dans des paysages de notre enfance afin de chasser nos anxiétés.) Ma première suggestion est d'observer le silence. Efforcez-vous de sentir le milieu ambiant en utilisant votre sensibilité proprioceptive. Où vous situez-vous dans cet espace ? Ce qui s'étend derrière vous est aussi important que ce que vous voyez devant vous. Ce qui est en dessous de vous est aussi pertinent que ce qui se dresse à l'horizon. Imaginez l'espace sonore que vous occupez. Comment le chant de l'oiseau vous parvient-il ? Dans quel air se déplace-t-il ? Concentrez-vous sur les odeurs et dites-vous que vous pouvez sentir l'eau et la pierre. Sentez le poids et la texture du lieu avec vos mains : la force élastique de la branche du saule, l'humidité d'une poignée de terre, l'épaisseur du duvet sur les feuilles. Ouvrez la dimension verticale du lieu en rapportant la couleur et la forme du ciel à ce que vous voyez sur le sol. Détournez les yeux de ce que vous voulez examiner de près pour avoir une idée des proportions et de l'échelle du lieu. Méfiez-vous de toute explication évidente de l'existence d'une couleur, d'un mouvement. Recherchez la complexité, imaginez qu'il existe un autre paysage derrière celui que vous pouvez analyser.

Cette expérience permet de se débarrasser d'idées préconçues. Cela peut être comme une conversation avec quelqu'un qui vous attire et que vous ne voulez pas effarou-

cher en parlant trop de vous même. De telles conversations peuvent se situer à divers niveaux en même temps. Elles peuvent émaner du désir d'établir une relation durable ou enrichissante.

Tout repose sur la différence entre imposer et présenter son point de vue. Lorsqu'on fait une proposition sincère, on espère établir un rapport réciproque et personnel qui, d'une certaine manière, sera bénéfique. Lorsqu'on impose son point de vue, on élimine toute possibilité de compréhension.

Nous sommes nombreux à vouloir devenir les compagnons, non pas les maîtres ou les propriétaires d'un lieu. Et cela m'amène à ma dernière remarque. On peut se demander pourquoi, depuis quelques décennies, les Occidentaux sont tellement inquiets du sort des terres non développées et de la possibilité de perdre l'intelligence des peuples qui sont restés en contact étroit avec la nature. En ce qui concerne les rapports de l'homme avec un endroit, il est plus important, du point de vue de la survie de l'espèce humaine, d'être amoureux que d'être en position de

force. Aujourd'hui, il est sans doute plus important d'établir des rapports moraux et respectueux avec tout ce qui nous entoure que de continuer à essayer de dominer le monde physique, comme nous essayions encore de le faire jusqu'à une époque récente.

La simple question de notre survie biologique est devenue si fondamentale qu'il est absolument impératif de trouver une solution, si c'est encore possible. Nous devons avoir recours, comme jamais encore, à notre imagination collective. Nous avons besoin non pas d'une nouvelle logique, d'une nouvelle manière d'appréhender les choses, mais d'une sensibilité philosophique fondamentalement différente.

Enfant, quand je courais dans les orangeraies de la Californie du Sud, regardais le vent tournoyer dans les bosquets d'eucalyptus et nageais dans les vagues du Pacifique, je ne pensais pas à ces impératifs. J'étais heureux de regarder un couple de pigeons voler dans l'azur et tourner autour d'un axe que je serais encore aujourd'hui incapable de dessiner. Mon réconfort, le sentiment d'ap-

partenir au petit univers que j'habitais venaient de mon appréciation et de ma participation à tout ce que je voyais, sentais, goûtais, entendais. Cette sensation d'inclusion ne contribuait pas seulement à effacer ma solitude, elle enrichissait mon imagination. C'est cela, le pouvoir d'extrapoler à partir de quelques riens – un léger frémissement dans un bosquet d'arbres, un battement d'aile, la fraîcheur nocturne des pierres dans un champ – et d'intégrer le tout dans un ensemble, la capacité d'en faire une histoire, qui m'a donné un sentiment d'espoir.

Nous nous gardons en vie grâce à nos histoires. Nous avons besoin de les partager tout autant que la nourriture. Nous avons aussi besoin de bons compagnons. L'un des phénomènes les plus extraordinaires est que la terre sait cela et qu'elle force certains d'entre nous à s'exprimer afin de susciter le débat collectif. ■

* Essayiste et romancier, Barry Lopez a publié plusieurs recueils de nouvelles, dont la trilogie *Desert Notes/River Notes/Field Notes*. L'un de ses ouvrages, *Arctic Dreams*, a reçu le National Book Award aux Etats-Unis.

Récemment publié

JUSTICE ET DEMOCRATIE

John Rawls

Editions du Seuil (France)/Nouveaux Horizons (Afrique)

Au carrefour de la philosophie morale et de la théorie politique, cet ouvrage réunit les articles que John Rawls a écrits entre 1978 et 1989. La perspective universaliste et rationaliste qu'il avait proposée dans son livre *A Theory of Justice* (1971) est ici amendée doublement. Rawls subordonne désormais le «rationnel» au «raisonnable», tant dans la conception de la personne que dans celle des «biens premiers» qu'une société juste doit garantir à ses membres. Se réclamant de la pensée de Kant, il semble abandonner la «neutralité» essentielle d'une théorie de la justice acceptable par tous. Pour prévenir cette objection, Rawls est amené – et c'est là la seconde nouveauté – à distinguer de manière systématique entre le domaine des valeurs «politiques» ou publiques, illustré par la Constitution américaine, et celui des valeurs «compréhensives» ou privées. C'est donc un nouveau concept du politique que Rawls élabore ici.

John Rawls, né en 1921, enseigne la philosophie à l'université Harvard. Son livre A Theory of Justice, qui a eu un immense succès dans le monde entier, synthétise les concepts clés de la démocratie libérale.

